

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG HAK PENGELOLAAN DAN AKTA PELEPASAN HAK ATAS TANAH SERTA TEORI PEMINDAHAN HAK ATAS TANAH

A. Sejarah dan Pengertian Hak Pengelolaan

Sumber dari HPL adalah Pasal 2 ayat (4) UUPA, menyebutkan bahwa wewenang pemerintah pusat dapat didelegasi wewenang kepada daerah dan kepada masyarakat hukum adat serta akan diatur dengan PP,¹⁾ dimana hingga sekarang PP ini belum ada dibentuk juga sebagai implemetasi dari hak menguasai dari negara, maka PP sebelumnya dinyatakan masih berlaku hingga sekarang walaupun PP tersebut lahir tidak berdasarkan UUPA.²⁾

Penyelenggaraan dan penertiban pertanahan dalam rangka melaksanakan konversi menurut UUPA, perlu diberikan penegasan mengenai status tanah TN (Tanah Negara) yang dikuasai dengan hak penguasaan sebagaimana dimaksud dalam PP Nomor 8 Tahun 1953 dan ditentukan pula kebijaksanaan selanjutnya mengenai hak-hak atas tanah semacam itu.

Lahirnya UUPA merupakan tongggak sejarah dalam penertiban status pertanahan (Pasal 58) dan ketentuan-ketentuan Konversi Pasal IX serta berkesinambungan dengan PP 8 Tahun 1953, sehingga lahirlah Peraturan Menteri Agraria (selanjutnya disingkat PMA) Nomor : 9 tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak menguasai Atas TN dan ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya, dalam Pasal 1 disebutkan bahwa hak menguasai atas

¹⁾A.P.Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm.267.

²⁾*Ibid.*

TN sebagaimana dalam PP No.8 Tahun 1953, yang diberikan kepada Departemen, Direktorat dan daerah Swatantra sebelum berlakunya peraturan ini sepanjang tanah-tanah ini dikonversi menjadi hak pakai sebagai dimaksud dalam UUPA, yang berlangsung selama tanah ini dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.

TN itu terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu TN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 PMA No.9 Tahun 1995 yaitu menjadi Hak Pakai (selanjutnya disingkat HP), juga TN sebagaimana diatur dalam Pasal 2 nya bahwa jika TN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan ini dikonversi menjadi HPL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan 6, yang berlangsung selama tanah ini dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.

Definisi atau pengertian dari HPL sebenarnya belum diatur dalam UUPA,³⁾ namun berada dalam peraturan lain, misalnya PMA No.9/1999, yaitu hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya, selanjutnya menurut Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f UU tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan bangunan (selanjutnya disingkat UU BPHTB), pengertian HPL dijelaskan lebih lengkap lagi, yaitu hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, antara lain berupa perencanaan, peruntukan dan penggunaan

³⁾*Ibid.*

tanah, penggunaan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, penyerahan bagian-bagian dari tanah ini kepada cq bekerjasana dengan pihak ketiga.

Objek HPL adalah tanah untuk pertanian dan tanah bukan untuk pertanian, sedangkan subjek HPL sesuai Pasal 67 PMA No. 9/1999, HPL dapat diberikan kepada pihak-pihak sebagai berikut :

- a. Instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah ;
- b. BUMN
- c. BUMD
- d. PT.Persero ;
- e. Badan Otorita ;
- f. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah.

Terjadinya HPL dapat terjadi karena 2 (dua) hal, yaitu :

- a. Konversi hak penguasaan sebagaimana dimaksud dalam Permenag No.9/1965;
- b. Pemberian hak atas tanah berasal dari tanah negara yang memberikan melalui permohonan, sebagaimana diatur dalam Permenag Noo.9/1999.

Kewenangan subjek HPL seuai Pasal 6 PMA No.9/1965 menjelaskan HPL memberikan wewenang kepada pemegang hak untuk :

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut ;
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugas ;
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun ;
- d. Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan.

Tata cara permohonan dan pemberian HPL menurut Pasal 70 PMA No.9/1999 lebih lanjut menjelaskan terkait tata cara permohonan HPL, yaitu permohonan diajukan secara tertulis kepada menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Keputusan pemberian atau penolakan pemberian HPL akan disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampai

keputusan tersebut kepada yang berhak, kemudian mengenai jangka waktu HPL ternyata tidak mempunyai jangka waktu pemilikan, sehingga jangka waktu HPL adalah tidak terbatas.

Pemberian hak atas tanah di atas bagian tanah HPL berdasarkan PP No.40 Tahun 1996 menyatakan bahwa di atas tanah HPL dapat diberikan untuk dibebankan dengan hak-hak atas tanah, yaitu HGB dan Hak Pakai. HGB atas tanah HPL diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang HPL kepada calon pemegang HPL.

Menurut Pasal 50 UUPA, HM, HGU, HGB, Hak pakai dan Hak Sewa diatur dengan UU,⁴⁾ dimana hingga sekarang aturan tentang HM yang seharusnya sudah diatur dengan UU belum juga berhasil diterbitkan, sedangkan untuk HGU, HGB dan Hak Pakai atas tanah telah diatur dalam PP No.40 tahun 1996, PP ini pun tidak sesuai perintah Pasal 50 UUPA yang seharusnya diatur dalam UU.

Akibat semerawutnya tata kelola peraturan perundang-undangan di bidang agraria mengakibatkan kisruh yang berkepanjangan di bidang pertanahan, hal ini terjadi juga dalam penelitian ini.

B. Akta Pelepasan Hak

1. Pengertian Akta

Menurut Pasal 1069 dan Pasal 1415 KUHPerdara, kata akta dalam pasal-pasal tersebut bukan berarti surat, melainkan suatu perbuatan hukum, dan

⁴⁾*Ibid*, hlm.274.

menurut Sudikno Mertokusumo,⁵⁾ akta adalah surat yang diberi tanda tangan, yang memuat peristiwa-peristiwa, yang menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian. Dari definisi ini semakin jelas bahwa tidak semua surat dapat disebut akta. Adapun syarat yang harus dipenuhi supaya suatu surat dapat disebut akta adalah :⁶⁾

1. Surat itu harus ditandatangani ;
2. Surat itu harus memuat peristiwa yang menjadi dasar sesuatu hak atau perikatan ;
3. Surat itu diperuntukan sebagai alat bukti ;

Menurut Pasal 1867 KUHPerdara, bahwa dalam pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan (akta) autentik maupun dengan tulisan-tulisan (akta) dibawah tangan.

Akta otentik diatur dalam Pasal 165 *HIR* atau Pasal 285 *Rbg*, yang menyatakan bahwa akta otentik adalah suatu akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat yang memberi wewenang untuk itu, merupakan bukti yang lengkap antara para pihak. Menurut Pasal 1868 KUHPerdara, suatu akta otentik adalah suatu akta yang dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berkuasa untuk itu di tempat akta itu dibuat.

Akta dibawah tangan adalah akta yang sengaja dibuat oleh para pihak untuk pembuktian tanpa bantuan dari seorang pejabat pembuat akta dengan

⁵⁾Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1979, hlm.106.

⁶⁾Victor M.Situmorang, *et.al, Grosse Akta Dalam Pembuktian dan Eksekusi*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm.26-28.

kata lain akta di bawah tangan adalah akta yang dimasukkan oleh para pihak sebagai alat bukti, tetapi tidak dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum pembuat akta. Selain itu akta yang otentikpun bisa menjadi akta di bawah tangan jika pejabatnya tidak berwenang untuk membuat akta itu jika terdapat cacat dalam bentuk akta sesuai Pasal 1869 KUHPerdota.

2. Pengertian Pelepasan Hak

Pelepasan hak atas tanah dilakukan di atas surat atau akta yang dibuat di hadapan notaris yang menyatakan bahwa pemegang hak yang bersangkutan telah melepaskan hak atas tanahnya. Akta atau surat dimaksud umumnya berjudul Akta Pelepasan Hak (selanjutnya disingkat APH).

APH dilaksanakan apabila subjek yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang diperlukan sehingga tidak dapat diperoleh dengan jual beli dan pemegang hak atas tanah bersedia untuk melepaskan hak atas tanahnya.

Acara pelepasan hak wajib dilakukan dengan surat pernyataan pelepasan hak tersebut dilakukan oleh pemegang hak atas tanah dengan sukarela, oleh karena itu dasar hukum pelepasan hak atas tanah diatur dalam Pasal 27, 34 dan 40 UUPA dan tata cara pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan.

Pelapasan atau penyerahan hak atas tanah menurut Pasal 1 angka 6 Perpres 36/2005 adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara

pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.

Pelepasan hak tanah dilakukan di atas surat atau akta yang dibuat di hadapan notaris yang menyatakan bahwa pemegang hak yang bersangkutan telah melepaskan hak atas tanahnya. Akta atau surat dimaksud umumnya berjudul APH. APH ini kadang dikenal dengan nama Surat Pelepasan Hak atau SPH. APH harus dibuat dihadapan notaris agar kekuatan pembuktiannya sempurna dibandingkan jika dibuat secara bawah tangan. Jadi APH tidak dibuat oleh PPAT seperti halnya AJB, melainkan dihadapan notaris.

Dengan adanya APH, maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara. Pihak yang memerlukan tanah tersebut dapat mengajukan permohonan hak tersebut dapat mengajukan permohonan hak atas tanah yang baru ke Kantor pertanahan setempat sesuai ketentuan undang-undang dan sesuai keperluan, sehingga pihak yang bersangkutan mendapatkan hak atas tanah sesuai ketentuan undang-undang dan seseuai keperluannya.

Dalam praktiknya pihak yang memerlukan tanah atau pihak pembeli tanah sering menguasai kepada notaris untuk mengajukan permohonan hak atas tanah yang baru ke kantor pertanahan setempat.

C. Teori Proses Pemindahan Hak Atas Tanah

1. Hak Guna Bangunan (HGB)

HGB diatur dalam Pasal 35 ayat (1) UUPA bahwa HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang buka

miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun (ayat 2), dimana HGB ini dapat beralih dan dapat dialihkan kepada pihak lain (ayat 3), namun berdasarkan Pasal 25 ayat (2) PP 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah, disebutkan kepada pemegang HGB dapat diberikan pembaharuan HGB setelah berakhirnya perpanjangan haknya, dengan syarat sesuai ketentuan Pasal 26 PP 40 Tahun 1996.

HGB ini untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dan tidak mengenai tanah pertanian. Menurut AP.Parlindungan, HGB mirip dengan hak opstal yang telah dihapuskan, yang pernah dikenal seperti yang diatur dalam Pasal 711 dan Pasal 720 KUHPerdara dan seterusnya.

2. Hak Milik (HM)

HM atas tanah diatur dalam Pasal 20 UUPA, HM adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA. Hak ini dapat beralih dan dapat dialihkan kepada pihak lain.

Setiap pemindahan HM harus didahului dengan mengadakan perjanjian *obligatoir*,⁷⁾ yaitu suatu perjanjian yang bertujuan untuk memindahkan hak milik, sebagai tahap pertama, kemudian dilakukan perjanjian *zakelijk* atau penyerahan ataupun pelepasan, yaitu perjanjian tentang pemindahan hak milik itu sendiri sebagai tahap kedua.

⁷⁾Bachsan Mustafa, *Asas-asas Hukum Perdata dan Hukum Dagang*, Armico, Bandung, hlm.45.

Pemindahan hak milik dalam benda bergerak berjalan seketika, artinya setelah syarat-syarat jual beli terpenuhi (perjanjian *obligatoir*) maka pada saat itu dilakukan penyerahan barang tersebut (perjanjian *zakelijk*), karena penyerahan HM atas barang bergerak dilakukan dari tangan ke tangan (*hand to hand*), sedangkan untuk penyerahan benda tetap seperti tanah dan bangunan, harus dilakukan melalui penyerahan yuridis, yaitu suatu penyerahan yang harus memenuhi syarat-syarat hukum tertentu, syarat mana merupakan syarat-syarat esensial untuk sahnya suatu pemindahan HM sebagaimana telah diuraikan di atas.

Syarat pertama adalah adanya perjanjian obligatoir, yaitu perjanjian yang bertujuan untuk memindahkan HM, misalnya jual beli atau penghibahan atau pelepasan hak untuk dimohon menjadi HM atas sebidang tanah yang dilakukan oleh para pihak yang bersangkutan dihadapan notaris atau PPAT/PPATS, yang kemudian oleh pejabat ini diterbitkan AJB, akta hibah atau akta pelepasan hak.

Perjanjian *zakelijk* merupakan syarat kedua, yaitu adanya *levering* atau penyerahan, yaitu suatu perjanjian tentang pemindahan HM itu sendiri, yaitu berdasarkan akta ini para pihak atau salah satu pihak mengajukan permohonan kepada kantor Pertanahan setempat untuk melakukan balik nama (selanjutnya diingkat BN) atas tanah tersebut.

BN ini dilakukan dengan mencatatkan AJB atau akta hibah atau akta pelepasan dengan mencatatkan perpindahan tersebut dan khusus untuk akta pelepasan, akan menempuh terlebih dahulu surat keputusan Kepala Kantor

Pertanahan setempat sebelum BN, yang selanjutnya dikeluarkan sertifikat hak milik (selanjutnya disingkat SHM) kepada penerima hak sebagai alat bukti otentik yang mempunyai kekuatan hukum yang kuat.

D. Teori tentang Sah Tidaknya Pemindahan Hak Atas Tanah

Sah tidaknya pemindahan hak atas tanah terdapat 2 (dua) teori, yaitu teori *causal stelsel* dan *abstract stelsel*.⁸⁾ dalam *causal stelsel* menurut Volmar.⁹⁾ bahwa sah atau tidaknya suatu pemindahan hak atas tanah atau *levering* digantungkan pada sah atau tidaknya perjanjian *obligatoir*. Dengan perjanjian *obligatoir* ini, misalnya perjanjian jual beli, maka dalam sistem ini si pemilik barang yang dilindungi dengan pengorbanan kepentingan dari pihak ketiga, sedangkan dalam *abstract stelsel* disebutkan bahwa sah tidaknya pemindahan hak atas tanah atau *levering* itu dipandang terlepas dari sah tidaknya perjanjian *obligatoir*. Dalam sistem ini yang dilindungi adalah orang pihak ketiga yang berarti mengorbankan pihak pemilik barang.

Contoh perkara misalnya si A pemilik perhiasan emas menitipkan perhiasan emasnya kepada si B, akan tetapi kemudian tanpa sepengetahuan dan kehendak si A, si B menjual perhiasan ini kepada si C dan si C ini membeli perhiasan itu karena ia tahu bahwa si B ini adalah orang yang biasa melakukan jual beli perhiasan. Kasus ini kemudian menjadi perkara pidana di pengadilan, maka apabila hakim menganut teori *causal stelsel*, perhiasan ini harus kembali kepada si A sebagai pemiliknya karena si B tidak berhak menjual perhiasan

⁸⁾*Ibid*, hlm.46-47.

⁹⁾Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, CV.Mandar Maju, Bandung, 1968, hlm.49

tersebut dan mengorbankan si C sebagai pihak pembeli. Akan tetapi dalam perkara ini hakim memutuskan menghukum si B karena terbukti salah telah melakukan penggelapan barang milik orang lain dan perhiasan ini dikembalikan kepada si C yang dianggap oleh hakim sebagai pembeli yang beritikad baik.

Hakim disini menganut teori *abstract stelsel*, karena pembeli ini adalah pembeli yang beritikad baik yang dilindungi oleh hukum dan si A harus menanggung resiko karena ia telah menyerahkan perhiasannya dengan sukarela ke dalam kekuasaan si B. Si A hanya dapat memperoleh kembali perhiasan ini dengan jalan memberikan ganti rugi kepada si C dalam kualitasnya sebagai pembeli yang beritikad baik.

Demikianlah praktek hukum yang menyimpang dari teori hukumnya, karena ada hal-hal yang harus diperhatikan oleh hakim agar keputusannya itu dapat memenuhi rasa keadilan.